



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-septième session

Rome, 8-9 septembre 1999

LA BONNE GOUVERNANCE: UNE MISE AU POINT

1. Le présent document a un double objet. Premièrement, celui de passer en revue les définitions et éléments des principes de bonne gouvernance établis à ce jour par certaines institutions multilatérales de développement et, deuxièmement, d'examiner le point de vue du FIDA en la matière.

**I. DÉFINITIONS ET ÉLÉMENTS DES PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE
ÉTABLIS PAR LES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES**

A. Groupe de la Banque mondiale

2. Ces dernières années, la Banque mondiale a été prolifique dans la production de documents concernant la gouvernance en tant qu'outil général du processus international de développement. Toutefois, au cours des débats relatifs à la douzième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA 12), le concept de la bonne gouvernance a été évoqué spécifiquement dans le contexte des critères d'évaluation institutionnels. Le point de vue de la Banque mondiale sur la bonne gouvernance est donné ci-dessous en termes généraux, et les opinions exprimées sur le même concept lors des débats sur IDA 12 en termes plus spécifiques.

Généralités

3. **Définition.** Dans un rapport paru en 1992 et intitulé "Gouvernance et développement", la Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement.

4. Le rapport indique que l'intérêt que porte la Banque mondiale à la gouvernance découle de son souci d'assurer la viabilité des projets qu'elle finance et conclut que le développement durable suppose l'existence d'un cadre transparent et fiable de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées. L'aspect essentiel de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale prévisible, transparente et éclairée, dotée d'une bureaucratie imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Tous ces éléments sont présents dans une société civile solide qui participe aux affaires publiques et dont tous les membres respectent la primauté du droit. Dans son analyse de la gouvernance, la Banque mondiale fait clairement la distinction entre la dimension politique et la dimension économique du concept. La Banque ayant

pour mandat de promouvoir un développement durable, elle s'intéresse uniquement à ce que la bonne gouvernance contribue au développement social et économique, et notamment à son objectif fondamental qui est de réduire de manière durable la pauvreté dans le monde.

5. La Banque mondiale identifie trois aspects distincts de la gouvernance:
- a) la forme de régime politique;
 - b) la manière dont l'autorité est exercée pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement;
 - c) la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et réaliser des actions et à s'acquitter de leurs fonctions.

Le premier aspect n'étant pas du ressort de la Banque, c'est sur les deux suivants qu'elle met l'accent.

6. **Éléments.** Dans le rapport de 1994 intitulé "Gouvernance: l'expérience de la Banque mondiale", les progrès réalisés par la Banque en matière de gouvernance sont indiqués sous quatre aspects différents qui constituent un canevas par rapport auquel on peut évaluer ses activités dans ce domaine:

- a) *Gestion du secteur public.* Il s'agit là de la dimension la plus facilement reconnaissable des activités de la Banque mondiale eu égard à la gouvernance. Le langage de la gestion du secteur public est surtout technique; il change la structure organisationnelle d'un service sectoriel pour tenir compte de nouveaux objectifs, fait mieux fonctionner les budgets, aiguise les objectifs de la fonction publique et soumet les administrateurs des entreprises publiques à des contrats de performance.
- b) *Responsabilité.* Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions.
- c) *Cadre juridique pour le développement.* Il convient d'instaurer des systèmes juridiques adéquats assurant la stabilité et la prévisibilité, éléments essentiels pour la création d'un environnement économique dans lequel les risques d'entreprise peuvent être évalués rationnellement.
- d) *Transparence et information.* Les thèmes de la transparence et de l'information sont omniprésents dans la bonne gouvernance et renforcent la responsabilité. L'accès à l'information par les divers protagonistes du marché est essentielle à une économie concurrentielle.

Association internationale de développement (IDA)

7. Les débats de l'IDA sur la gouvernance se sont centrés sur la prise en compte de cet élément pour la détermination du volume des ressources à affecter à tel ou tel pays. Ces débats ont eu lieu dans le contexte de l'Augmentation des ressources de l'IDA – la douzième reconstitution (IDA12), du 23 décembre 1998. À cette occasion, les délégués sont convenus d'une série de recommandations spécifiques opérationnelles et stratégiques qui détermineront à l'avenir l'importance et l'organisation du programme d'assistance de l'IDA et influenceront sur son contenu.

8. Les délégués ont souligné que pour faire reculer durablement la pauvreté, il faut adopter de bonnes politiques, établir des partenariats efficaces et inclure systématiquement les pauvres, les groupes concernés et les femmes dans le processus de développement. La bonne gestion des affaires



de l'État est estimée être cruciale pour le bon déroulement du processus de développement et pour l'efficacité de l'aide au développement et mérite donc d'être incluse spécifiquement dans la méthodologie de l'évaluation de la performance. Ce type d'évaluation est désormais appelé Évaluation de la performance de la politique et des institutions des pays et se fonde sur les principaux facteurs qui déterminent l'utilisation efficace des ressources dans la poursuite de l'objectif central de lutte contre la pauvreté. Il existe quatre éléments clés dans un pays bénéficiaire: a) politiques macroéconomiques; b) politiques structurelles; c) politiques tendant à réduire les inégalités; d) gouvernance et performance du secteur public.

9. L'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays et qu'à ce titre c'est un élément central des objectifs de l'IDA. Il est clairement énoncé que les opérations de prêt aux pays où la gouvernance laisse à désirer doivent être réduites, voire totalement suspendues si besoin est. L'IDA centre son attention sur les éléments de la gouvernance qu'elle peut évaluer de manière systématique. Les critères employés sont conçus pour s'assurer que les définitions de la gouvernance implicitement contenues dans les critères d'évaluation sont suffisamment larges pour capter des facteurs importants qui ont une incidence sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ces critères contiennent six éléments, et il faut espérer qu'ils assureront une base raisonnable pour l'introduction d'un centrage plus explicite sur la gouvernance dans les notations de la performance et pour faire ressortir les problèmes dans ce domaine:

- a) viabilité des réformes structurelles;
- b) droits de propriété et gouvernance fondée sur la suprématie du droit;
- c) qualité des processus budgétaires et d'investissements publics;
- d) efficacité et équité de la mobilisation des ressources;
- e) efficacité et équité des dépenses publiques;
- f) responsabilité et transparence de la fonction publique.

10. Les quatre piliers majeurs de la gestion des affaires de l'État sont estimés être les suivants:

- a) *Responsabilité.* Au niveau macroéconomique, cela inclut en particulier la transparence financière, laquelle suppose un système comptable efficace et transparent pour le contrôle des dépenses et la gestion de la trésorerie, avec obligation de rendre des comptes au public, et un système d'audit externe. Cela implique aussi des choix budgétaires rationnels, opérés dans la transparence, et qui donnent priorité aux programmes sociaux productifs, tels que les services de santé de base et l'enseignement primaire, qui sont d'une importance capitale pour améliorer le niveau de vie des pauvres et promouvoir le développement économique, plutôt qu'aux dépenses non productives telles que les dépenses militaires. Au niveau macroéconomique, cela signifie que les responsables des organes d'exécution et des entreprises publiques doivent rendre compte de leur gestion. Les systèmes d'audit doivent satisfaire aux normes internationales et doivent pouvoir faire l'objet d'un examen public.
- b) *Transparence.* Les décisions d'investissement du secteur privé dépendent de la connaissance qu'a le public des choix d'orientations de l'État et de la confiance dans les intentions du gouvernement, ainsi que des informations fournies par celui-ci, sur la situation de l'économie et du marché. La transparence des prises de décisions, en particulier celles qui concernent le budget, la réglementation et la passation des marchés, est également d'une importance cruciale pour assurer l'utilisation efficace des ressources et réduire la corruption et le gaspillage.



- c) *Suprématie du droit.* Pour que les entreprises et les particuliers puissent évaluer les opportunités économiques et agir en conséquence sans craindre des ingérences arbitraires ou l'expropriation, il est indispensable que le cadre juridique soit équitable, prévisible et stable. Pour cela, il faut que les règles soient connues à l'avance, qu'elles soient en vigueur et appliquées de manière systématique et équitable, que les différends puissent être résolus par un système judiciaire indépendant et qu'il existe des procédures, connues du public, pour modifier ou abroger les règles.
- d) *Participation.* Une saine gestion des affaires de l'État implique que la société civile ait la possibilité de participer à la phase de formulation des stratégies de développement, et que les communautés et les groupes directement concernés puissent participer à la conception et à la mise en oeuvre des programmes et des projets. Même lorsque les projets ont une incidence secondaire sur certaines localités ou certains groupes, il doit y avoir un système de consultation qui permette de prendre leur avis en ligne de compte. Cet aspect de la gouvernance est un élément essentiel pour assurer l'adhésion et le soutien de la population aux projets et pour améliorer l'exécution des opérations.

B. La Banque asiatique de développement (BAsD)

11. **Définition.** Dans un document directif d'octobre 1995 intitulé "Governance: Sound Development Management", la BAsD indique les grandes lignes de sa politique en la matière. La bonne gouvernance est définie comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement. En outre, dans un avis juridique distinct émis par le Conseil général de la BAsD, il est expliqué que la gouvernance comprend au moins deux dimensions:

- a) une dimension politique (par exemple, démocratie, droits humains); et
- b) une dimension économique (par exemple, gestion efficace des ressources publiques).

12. Étant donné que le concept de bonne gouvernance de la BAsD est centré essentiellement sur les ingrédients nécessaires à une gestion efficace, l'institution se soucie uniquement de ces aspects.

13. **Éléments.** La BAsD identifie quatre éléments fondamentaux de la bonne gouvernance:

- a) *Responsabilité.* Les fonctionnaires doivent être garants du comportement des autorités publiques et réceptifs à l'entité dont leur autorité découle. L'obligation redditionnelle des institutions du secteur public est facilitée par l'évaluation de leur performance économique. Les domaines d'action spécifiques suggérés sont le renforcement de la capacité gouvernementale par le biais par exemple de la gestion et de la réforme des entreprises publiques, de la gestion des finances publiques et de la réforme de la fonction publique.
- b) *Participation.* Les structures étatiques doivent être suffisamment souples pour offrir aux bénéficiaires et à d'autres personnes touchées la possibilité d'améliorer la conception et la mise en oeuvre des programmes et projets publics. Les domaines d'action spécifiques sont le développement des processus participatifs par le biais par exemple de la participation des bénéficiaires, l'interface secteur public/privé, la décentralisation/autonomisation de l'administration locale et la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG).
- c) *Prévisibilité.* Il convient de disposer de lois et règles qui réglementent la société et qui sont appliquées équitablement et régulièrement. Pour qu'il y ait prévisibilité, l'État et ses institutions subsidiaires doivent, comme le font les entreprises privées et les particuliers,



se plier au système juridique et en être garants. Le domaine d'action spécifique pourrait être la mise en place de cadres juridiques prévisibles pour le développement du secteur privé.

- d) *Transparence.* Le grand public doit avoir accès à l'information et les règles et prescriptions doivent être claires. L'accès en temps utile à des informations sur l'économie est crucial pour la prise de décisions par le secteur privé et peut également servir à mettre un frein à la corruption.

14. Tous les éléments susmentionnés sont étroitement liés et s'appuient et se renforcent mutuellement. La responsabilité est souvent liée à la participation et garantit en définitive la prévisibilité. La transparence et la prévisibilité dans le fonctionnement d'un cadre juridique servent à assurer la responsabilité des institutions publiques.

C. La Banque africaine de développement (BAfD)

15. **Définition.** La BAfD établit actuellement une politique institutionnelle relative à la bonne gouvernance. Le projet de document directif en date d'avril 1999 définit la gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des affaires publiques d'un pays.

16. La BAfD a décidé de tenir dûment compte de la bonne gouvernance du fait qu'à son avis la gouvernance est au centre de la mise en place d'un environnement porteur pour le développement, et qu'un développement judicieux (notamment, la bonne gouvernance) est lié inextricablement à l'efficacité de l'investissement qu'elle aide à financer. La politique de la BAfD en matière de bonne gouvernance correspond à sa vision pour un développement africain durable jusqu'au 21^e siècle et au-delà. Le principal objectif est d'intégrer la gouvernance dans les opérations de la BAfD.

17. **Éléments.** Les interventions de la BAfD à l'appui d'une bonne gouvernance se centreront sur les éléments ci-après qui seront traduits en activités spécifiques.

- a) *Responsabilité.* Les élus et les organisations ayant un mandat public doivent rendre compte des actions spécifiques au public dont ils dérivent leur autorité. Dans un sens restreint, la responsabilité a trait à la capacité de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des biens publics conformément à des normes juridiques agréées. Dans un sens plus large, il s'agit de l'élaboration et de l'application effective de règles de gouvernance sociale.
- b) *Transparence.* La politique du gouvernement doit être connue de tous et l'administration doit agir de façon à ce qu'on ait confiance dans ses intentions.
- c) *Lutte contre la corruption.* Il convient d'apporter une aide pour lutter contre l'abus des fonctions officielles à des fins privées.
- d) *Participation.* Les parties prenantes doivent influencer sur la prise publique de décisions et participer à la gestion des ressources et des institutions qui affectent leur vie mettant ainsi un frein au pouvoir public. Ce processus se déroule à divers niveaux: à celui de la base et à ceux de l'administration locale, régionale et centrale, moyennant des formes souples et décentralisées de gouvernement.
- e) *Réformes juridiques et judiciaires.* Il convient de créer un système juridique et judiciaire favorable à la gouvernance et au développement dans lequel les lois sont claires et appliquées uniformément par un système judiciaire objectif et indépendant.



D. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

18. **Définition.** Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé “La gouvernance en faveur du développement humain durable” comme étant l’exercice de l’autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d’un pays à tous les niveaux.

19. Il est expliqué dans le document que la gouvernance a trois dimensions: économique, politique et administrative. La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l’élaboration des politiques. La gouvernance administrative est le système de mise en oeuvre des politiques. La bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions, définit les processus et les structures qui guident les relations politiques et socio-économiques.

20. La gouvernance englobe l’État, mais elle le transcende en incluant le secteur privé et les organisations de la société civile qui sont déterminants pour un développement humain durable. Les institutions de la gouvernance dans les trois secteurs (l’État, la société civile et le secteur privé) doivent être conçues de manière à contribuer au développement humain durable en créant les conditions politiques, juridiques, économiques et sociales propices au soulagement de la pauvreté, à la création d’emplois, à la protection de l’environnement et à la promotion de la femme.

21. **Éléments.** La gouvernance englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s’adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par:

- a) *La participation.* Tous les hommes et toutes les femmes devraient avoir voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l’intermédiaire d’institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Une participation aussi large est fondée sur la liberté d’association et de parole, ainsi que sur les capacités nécessaires pour participer de façon constructive à la prise de décisions.
- b) *Primauté du droit.* Les cadres juridiques devraient être équitables et les textes juridiques appliqués de façon impartiale, en particulier les lois relatives aux droits de l’homme.
- c) *Transparence.* La transparence est fondée sur la libre circulation de l’information. Les personnes concernées peuvent directement avoir accès aux processus et aux institutions et l’information accessible est suffisante pour comprendre et assurer le suivi des questions.
- d) *Capacité d’ajustement.* Les institutions et les processus doivent viser à répondre aux besoins de toutes les parties prenantes.
- e) *Orientation du consensus.* La bonne gouvernance joue un rôle d’intermédiaire entre des intérêts différents afin d’aboutir à un large consensus sur ce qui sert le mieux les intérêts du groupe et, le cas échéant, sur les politiques et les procédures.
- f) *Équité.* Tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d’améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie.
- g) *Efficacité et efficacité.* Les processus et les institutions donnent des résultats en fonction des besoins, tout en utilisant au mieux les ressources.



- h) *Responsabilité.* Les décideurs au niveau du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile rendent des comptes au public, ainsi qu'aux parties prenantes institutionnelles. Cette responsabilité diffère en fonction de l'organisation et selon que la décision est intérieure ou extérieure à l'organisation.
- i) *Vision stratégique.* Les dirigeants et le public ont une vaste perspective à long terme de la bonne gouvernance et du développement humain, ainsi qu'une idée de ce qui est nécessaire à un tel développement. Par ailleurs, ils comprennent dans toute leur complexité les données historiques, culturelles et sociales dans lesquelles s'inscrit cette perspective.

E. Commentaire général

22. De ce qui précède, il ressort que le concept de bonne gouvernance peut jouer un rôle à deux niveaux différents du processus de développement international. D'une part, il peut constituer un domaine potentiel de coopération entre les institutions de développement internationales concernées et les états bénéficiaires moyennant des activités de projet articulées sur la bonne gouvernance. D'autre part, l'on peut invoquer la bonne gouvernance lors du processus d'évaluation préalable à l'investissement comme critère d'allocation de ressources à tel ou tel État membre. Les institutions internationales de développement ont de vastes mandats plurisectoriels et contribuent souvent de façon décisive au développement économique global des pays bénéficiaires. Par conséquent, en instaurant un dialogue permanent, elles peuvent amener les pouvoirs publics à adopter des principes de bonne gouvernance.

II. POINT DE VUE DU FIDA

23. Le FIDA, à la différence des autres institutions multilatérales de développement, a un mandat fort circonscrit, à savoir mobiliser des fonds pour le développement agricole de ses pays membres en développement et, plus particulièrement, pour des projets visant à augmenter la production vivrière, réduire la pauvreté rurale et améliorer l'état nutritionnel. En vertu de ce mandat, le FIDA traite donc avec ses États membres bénéficiaires non au niveau macroéconomique comme les autres institutions, mais au niveau microéconomique. Par conséquent, le Fonds n'est pas en mesure d'influer sur le débat relatif à la bonne gouvernance au niveau macroéconomique; il peut toutefois compléter l'action menée par d'autres institutions au moyen de son approche sectorielle.

24. Dans cette optique, nous examinerons les dispositions des documents de base du FIDA, à savoir l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole et les Principes et critères en matière de prêts. Ni l'un ni l'autre de ces documents ne mentionnent explicitement la bonne gouvernance, mais ils donnent au FIDA suffisamment de poids pour s'assurer que son groupe cible - les ruraux pauvres - bénéficie bien des retombées de ses projets.

A. Accord portant création du FIDA

25. Le préambule de l'Accord présente le contexte qui permet d'interpréter les dispositions que renferment les articles. La première clause du préambule reconnaît la persistance du problème alimentaire mondial et c'est, compte tenu de ce problème, que les parties contractantes sont convenues de créer le FIDA. La deuxième clause poursuit:

“Considérant qu'il faut améliorer les conditions de vie dans les pays en développement et promouvoir le progrès socio-économique dans le contexte des priorités et des objectifs desdits pays, en tenant dûment compte à la fois des avantages économiques et des avantages sociaux” (non souligné dans le texte).



26. Il semblerait que les fondateurs du FIDA aient prévu un mandat vaste pour les opérations futures dans la mesure où toutes les activités sont potentiellement permises sous réserve qu'elles améliorent les conditions de vie dans les pays en développement.

27. L'article 2 de l'Accord énonce l'objectif et les fonctions du FIDA comme suit:

“L'objectif du Fonds est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement. En vue de cet objectif, le Fonds fournit des moyens financiers, principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire *et à renforcer les politiques et institutions connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales*, compte tenu de la nécessité d'accroître cette production dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire, du potentiel d'accroissement de la production alimentaire dans d'autres pays en développement et de l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel et les conditions de vie des populations les plus pauvres des pays en développement” (non souligné dans le texte).

28. Il y est clairement déclaré qu'afin de remplir son mandat le FIDA financera des projets visant à améliorer la production vivrière ainsi qu'à “*renforcer les politiques ... connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales*”. Le fait que le FIDA a pour mission de renforcer les politiques nationales applicables à l'amélioration de la production alimentaire pourrait autoriser son intervention dans les activités intéressant la gouvernance qui, entre autres, pourraient être axées sur la création d'un environnement propice au développement économique et social. Des politiques mal définies et une mauvaise gestion des affaires publiques nuisent à l'efficacité des projets et programmes de développement.

29. Il convient toutefois de noter que la section 8 de l'article 6 de l'Accord, intitulée Président et personnel du Fonds, stipule à l'alinéa g:

“Le Président et les membres du personnel n'interviennent dans les affaires politiques d'aucun Membre. Leurs décisions ne reposent que sur des considérations impartiales de politique de développement visant à atteindre l'objectif pour lequel le Fonds a été créé”.

30. Il ressort clairement de cet article que la dimension politique du concept de bonne gouvernance n'est pas du ressort du FIDA. Par conséquent, les activités de gouvernance, le cas échéant, doivent être menées dans le contexte de la politique économique ou de développement. En outre, il est stipulé que les décisions du FIDA “*ne reposent que sur des considérations impartiales de politique de développement visant à atteindre l'objectif pour lequel le Fonds a été créé*”. Cet objectif est énoncé à l'article 2: fournir des ressources financières pour le développement agricole des États membres en développement. La mission du FIDA est donc axée sur le développement dans le domaine de l'agriculture et l'Accord s'attache clairement à créer une institution financière technique et fonctionnelle dont les décisions, dans la mesure du possible, sont exemptes de considérations idéologiques ou de parti pris politique.

B. Principes et critères en matière de prêts

31. Tout ce qui est énoncé dans les Principes et critères doit être interprété au regard des dispositions du paragraphe 4 du même document qui stipule ce qui suit:

“En élaborant ses principes et critères en matière de prêts, le Fonds devra s'inspirer des objectifs énoncés dans les articles précédents. Il est nécessaire d'attirer l'attention sur les quatre dispositions suivantes:



premièrement, financer dans les pays en développement des projets et des programmes conçus spécifiquement pour instaurer, développer ou perfectionner des systèmes de production alimentaire - ce qui inclut les questions relatives à la commercialisation, l'entreposage et la distribution - en insistant particulièrement sur l'augmentation de la production alimentaire dans les pays à déficit alimentaire les plus pauvres;

deuxièmement, élever le niveau nutritionnel des couches les plus pauvres de la population de tous les pays en développement, en appuyant des projets et en encourageant des réformes appropriées au plan des institutions et de la politique à suivre;

troisièmement, mobiliser des ressources supplémentaires qui seront mises à disposition en vue du développement agricole des États membres en développement;

quatrièmement, aborder en général de façon souple la question des priorités en matière de prêts et des techniques d'évaluation."

32. Comme l'Accord, les Principes et critères ne comportent aucune référence explicite à des critères relatifs à la gouvernance, bien que plusieurs paragraphes mentionnent les critères relatifs à la performance nationale en matière de développement agricole. Ces critères sont en fait des conditions préalables à l'octroi de prêts à un État membre. À cet égard, il convient de se pencher sur deux paragraphes particuliers. Il s'agit du paragraphe 2 de l'introduction qui stipule que "*Dans le cadre des priorités susmentionnées, l'octroi de l'aide est fonction de critères économiques et sociaux objectifs...*" et du paragraphe 24, qui est beaucoup plus spécifique et que l'on peut diviser comme suit:

- a) Le principe général est énoncé dans la première phrase: "En ce qui concerne les pays ayant qualité pour bénéficier d'un financement, *le Fonds prêtera attention aux politiques et aux pratiques générales en matière d'économie, d'agriculture et d'administration*".
- b) Les réserves sont énoncées dans la deuxième phrase et les phrases suivantes:
 - i) "Les opérations de prêt du FIDA ne peuvent en effet être couronnées de succès que si les pays bénéficiaires s'engagent résolument dans une stratégie de développement en faveur des populations rurales pauvres. Un tel engagement doit s'exprimer par des mesures appropriées en matière de prix et de fiscalité, des réformes foncières, des mesures de crédit et des allocations budgétaires en faveur de l'agriculture et du développement rural."
 - ii) "Également importantes sont les mesures au niveau institutionnel; elles permettent au gouvernement de toucher effectivement les paysans pauvres grâce à une action coordonnée des organismes de l'État."
 - iii) "Les critères de rendement permettront aussi de mesurer l'efficacité de l'utilisation des flux de ressources anciennes ou nouvelles consacrées à l'agriculture et de définir les contraintes qui pèsent lourdement sur les progrès de l'agriculture."

C. Commentaire général

33. Dans les opérations du FIDA, il est tenu compte, au stade de l'affectation des ressources, de la plupart des critères susmentionnés. Conscient de l'importance du cadre politique et institutionnel pour une lutte efficace contre la pauvreté rurale et en particulier pour la mise en oeuvre de ses projets, le FIDA a toujours prêté attention à ces aspects. Pour élaborer son cadre stratégique pour le pays emprunteur – ces dernières années par le biais des COSOP (Exposés des opportunités stratégiques de pays) – le FIDA oeuvre avec les pouvoirs publics, les institutions de la société civile et d'autres

organismes de développement pour recenser les priorités en matière d'éradication de la pauvreté et de développement rural. Par le biais du processus COSOP, le FIDA analyse soigneusement la performance du pays, le cadre macro et microéconomique, et évalue la capacité et l'efficacité des institutions susceptibles de lutter contre la pauvreté. L'accent est mis sur l'accès équitable des groupes démunis aux ressources de production et aux services moyennant la mise en place d'un cadre réglementaire porteur.

34. Sur cette base, le COSOP repère les options pouvant le mieux contribuer à renforcer le cadre administratif et institutionnel pour le rendre plus à même d'éradiquer la pauvreté. Il est également important de créer les conditions permettant aux ruraux pauvres de s'organiser, d'avoir davantage voix au chapitre dans la prise de décisions à l'échelon local et de prendre part dans des conditions plus équitables aux échanges commerciaux. Cela contribue à rendre les institutions avec lesquelles il traite plus responsables et plus transparentes.

35. Par exemple, les projets du FIDA ont aidé à renforcer le cadre juridique pour la mise en place d'institutions financières rurales viables accessibles aux pauvres, ils ont épaulé les institutions chargées de protéger les droits à la terre et l'usufruit des personnes pauvres: paysans, bergers et habitants des forêts, et ils ont facilité la mise en place de services de vulgarisation participatifs et répondant à la demande. Dans un certain nombre de cas, le FIDA appuie les éléments juridiques et pratiques des programmes de réforme agraire fondés sur le marché et d'autres mécanismes non coercitifs susceptibles de donner aux paysans démunis accès à la terre.

36. Les projets financés par le FIDA ont parfois contribué à la formulation de mesures et dispositions législatives nationales octroyant davantage de compétences aux associations locales de producteurs ruraux. Ces activités découlent des besoins et priorités du groupe cible du FIDA, les ruraux pauvres, besoins et priorités recensés par les intéressés eux-mêmes.

37. Ainsi, les opérations du FIDA servent à mettre en place des institutions locales participatives et responsables à l'égard du public, susceptibles de rendre les pauvres autonomes et de fournir des pièces maîtresses à la base, s'associant ainsi aux efforts consentis par d'autres pour renforcer la gouvernance au niveau macroéconomique. Pour le FIDA, un cadre réglementaire porteur et des institutions fortes dans les secteurs public et privé font partie des résultats qu'il vise à promouvoir plutôt qu'une condition préalable à des activités dans les zones rurales les plus démunies où se déroulent ses opérations.

III. CONCLUSION

38. Il semblerait que la communauté internationale des donateurs s'accorde à reconnaître qu'un milieu porteur et des institutions efficaces sont au cœur du processus de développement et par conséquent indispensables à l'efficacité de l'aide au développement. Par conséquent, les diverses institutions qui s'occupent de développement international ont établi des pratiques de bonne gouvernance et les ont incorporées à leurs opérations. Les documents juridiques de base du FIDA comportent des formules qui comprennent grand nombre des éléments essentiels de ces pratiques de bonne gouvernance au niveau du cadre réglementaire de pays pour la lutte contre la pauvreté rurale et la mise en oeuvre efficace des projets. Les projets du FIDA contribuent actuellement à renforcer le cadre d'action réglementaire à l'échelon communautaire et, par contrecoup, à un niveau plus élevé afin de promouvoir une réduction effective de la pauvreté.